

Syrien nach dem Wechsel: innere und äußere Faktoren der politischen Entwicklung

Perthes, Volker

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Perthes, V. (2001). *Syrien nach dem Wechsel: innere und äußere Faktoren der politischen Entwicklung*. (SWP-Studie, S 3). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-191201>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Volker Perthes

Syrien nach dem Wechsel

**Innere und äußere Faktoren der
politischen Entwicklung**

S 3
März 2001
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für
Gestaltung und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Warum schon wieder Syrien? 7

**Ökonomische Herausforderungen und
Reformnotwendigkeiten 8**

**Der Friedensprozeß und innenpolitische Reformen:
alte und neue Zusammenhänge 11**

Die Tendenzen der öffentlichen Debatte 14

**Hypothesen zur weiteren politischen
Entwicklung 16**

Risiken 20

**Syrien nach dem Wechsel.
Innere und äußere Faktoren der
politischen Entwicklung**

Mit dem Wechsel an der Staatsspitze, den Syrien im Sommer 2000 erlebte, sind viele Fragen nach Kontinuität, Reformfähigkeit und Friedensbereitschaft des Landes aufgeworfen worden. Ein gutes halbes Jahr nach dem Wechsel lassen sich hier einige vorläufige Antworten geben. Das Programm des neuen Präsidenten Bashar al-Asad bezieht sich vornehmlich auf die innere Entwicklung des Landes. Außenpolitische Fragen und der Friedensprozeß haben vorerst keine Priorität; die Wahl Sharons in Israel bürgt ohnehin für eine längere Auszeit der Friedensverhandlungen.

Israel hat in den Vorjahren die Chance verpaßt, mit Hafiz al-Asad, dem Vater und Amtsvorgänger des Präsidenten, Frieden zu schließen. Zu den bekannten Bedingungen Syriens, einem vollständigen Rückzug Israels aus den 1967 eroberten Gebieten, wäre dies, wie mittlerweile festzustehen scheint, selbst ohne Verhandlungsfortschritte auf der israelisch-palästinensischen Schiene möglich gewesen. Es gibt keinerlei Indiz dafür, daß das neue Regime in Damaskus von der Forderung nach einer vollen Wiederherstellung der »Linien vom 4. Juni 1967«, nach einem vollständigen Rückzug Israels also, abrücken würde. Die Mitglieder der Führung sind überzeugt, daß der Frieden mit Israel kommt, sind sich aber ebenfalls sicher, daß dies nur auf der Grundlage des Prinzips »full peace for full withdrawal« erfolgen wird. Zwar meinen zumindest Teile der politischen Elite, daß auch Syrien von der »Mentalität der Quadratmeter« wegkommen müsse, daß es also eher um das Prinzip des vollen Rückzugs geht als um eine exakte Wiederherstellung der Vorkriegslinien. Nur wird man sicher nicht bereit sein, einer intransigenten israelischen Führung eine territoriale Morgengabe zur Wiederaufnahme von Verhandlungen zu bringen. Gerade die *Intifada*, der neuerliche Aufstand der Palästinenser in den israelisch besetzten Gebieten, und die emotionale Unterstützung, die diese in der syrischen Öffentlichkeit genießt, würden es jeder syrischen Regierung schwer machen, die territorialen Bedingungen für einen Frieden plötzlich herunterzusetzen.

Europäische Beobachter sind gelegentlich erstaunt über die harte Sprache, die sie mit Blick auf Israel von

Syriens neuem Präsidenten hören. Wir sollten davon ausgehen, daß es sich hier um eine Mischung aus diplomatischer Unerfahrenheit und Rhetorik zum inneren Gebrauch handelt, die vor allem dazu dient, den innenpolitischen Gegnern das Wasser abzugraben und sich Freiräume für Reforminitiativen zu schaffen. Europa sollte sich nicht verunsichern lassen. So sehr es in bilateralen Gesprächen darum gehen wird, die syrische Führung vom Sinn einer konstruktiven öffentlichen Diplomatie in Richtung Israel zu überzeugen, sollte man gleichzeitig – wie im Umgang mit Israel oder Ägypten – prinzipiell vom gemeinsamen Interesse Europas und Syriens an einem gerechten und haltbaren Nahost-Frieden ausgehen.

Die Basis für eine entwicklungspolitische und auch politische Zusammenarbeit Europas mit Syrien hat sich nicht zuletzt dank der Lösung der deutsch-syrischen Schuldenprobleme im Herbst 2000 wesentlich verbessert. Auch ist der vorsichtige Reformkurs des Präsidenten ein wichtiger Ansatzpunkt: Europäer mögen ihn für nicht ausreichend halten, zweifellos aber bewegt er sich in die richtige Richtung. Europa wird Syrien vor allem helfen können, seine eigene Wirtschaft für die Integration in eine stärker globalisierte regionale Wirtschaftsordnung fit zu machen. Hier, insbesondere mit Blick auf den syrischen Privatsektor und dessen Chancen, auf dem europäischen Markt Fuß zu fassen, sind bereits wichtige Maßnahmen eingeleitet worden. Die europäische Zusammenarbeit mit Syrien muß aber nicht auf Wirtschaftsförderung und Wirtschaftspolitik beschränkt bleiben. Ausbildungs- und Trainingsangebote sollten, wenn die syrischen Partner dies wünschen und akzeptieren, auch die Verbesserung der akademischen, administrativen und diplomatischen Kapazitäten einschließen. Das beginnt mit der technischen Modernisierung der Hochschulen und der öffentlichen Verwaltung und reicht bis zu Schulungsmaßnahmen und Ausbildungsstipendien für jüngere Beamte, Juristen oder Diplomaten.

Eine wichtige Rolle werden Dialoge mit syrischen Einrichtungen spielen – der von der Stiftung Wissenschaft und Politik und dem Zentrum für Strategische Studien an der Universität Damaskus 1999 lancierte Deutsch-Syrische Politische Dialog, der Wissenschaftler, jüngere Politiker und Diplomaten zusammenbringt, könnte ein Beispiel werden, das sich auf andere gesellschaftliche Akteure übertragen läßt. Deutschland ist in einer guten Position, vertrauensvolle Kontakte zwischen Europa und Syrien insgesamt zu fördern. Die Nahostreise von Bundeskanzler Schröder

im November 2000 ist in Syrien sehr ernstgenommen, ja fast überbewertet worden. Das Momentum dieses Besuchs gilt es zu nutzen.

Europa sollte sich darüber im klaren sein, daß Syrien zwar immer wieder eine europäische Rolle im Friedensprozeß anmahnt, letztlich aber nicht allzu viel erwartet. In der Antrittsrede Bashar al-Asads kam Europa nicht einmal vor. Dies heißt nicht, daß Europa keine politische Rolle spielen könnte, wenn es um Krisenprävention oder mittelfristig um die Wiederbelebung israelisch-syrischer Verhandlungen geht. Neben der EU als ganzer fällt Frankreich, das in Damaskus nach wie vor besonderes Vertrauen genießt, eine besondere Rolle zu. Dies hat sich nicht zuletzt im Frühjahr 2000 gezeigt, als es französischer Diplomatie gelang, Syrien zu einem konstruktiven Umgang mit dem israelischen Abzug aus dem Libanon zu bewegen, der die unmittelbare Verhandlungssituation Syriens erst einmal schwächte. Europäische Ansprechpartner, die durch ihre vertrauensvollen Kontakte zu beiden Seiten Spannungszustände deeskalieren können oder, wenn die Zeit dazu wieder reif wird, Vorverhandlungen und *second-tracks* auf den Weg bringen, wird es im syrisch-israelischen Verhältnis auch weiterhin geben müssen. Deutsche Politik muß sich hier nicht aufdrängen, muß aber auch nicht dem Mantra folgen, daß man für bilaterale Friedensbemühungen der beiden Staaten ohnehin nichts beizubringen habe.

Warum schon wieder Syrien?

Ein halbes Jahr nach der Amtsübernahme von Bashar al-Asad, der im Juli 2000 als Nachfolger seines im Vormonat verstorbenen Vaters per Referendum zum syrischen Präsidenten gewählt wurde, und gut ein Jahr nach dem Beginn einer neuen Eiszeit in den bilateralen syrisch-israelischen Friedensgesprächen, lohnt es sich, die politische Ökonomie Syriens zumindest in einigen ihrer Variablen neu zu betrachten.¹ Obwohl das alte Herrschaftssystem sich sozusagen durch Vererbung zu perpetuieren versuchte, ist die Wachablösung an der syrischen Staatsspitze von einiger Bedeutung. Das neue Regime hat zumindest teilweise einen anderen Charakter, es setzt andere Prioritäten und ist in einem bestimmten Maß auf neues Personal angewiesen.

In gewisser Hinsicht hat der Wechsel an der Spitze die politischen Prioritäten auf eine Weise neu bestimmt, wie es Kritiker oft gefordert hatten. Unter Hafiz al-Asad galt der Leitsatz, daß tiefgreifende innere Reformen erst nach einem Abschluß des Friedensprozesses stattfinden würden. Die neuen Machthaber haben eine andere Agenda: Sie konzentrieren sich auf das innenpolitische Geschehen und verleihen der Wirtschaftspolitik eine höhere Priorität. Der Stillstand im Friedensprozeß unterstützt diese Tendenz, da keinerlei Dringlichkeit besteht, zuviel Zeit auf dieses weiterhin vordringlichste außenpolitische Problem zu verwenden.

Allerdings sagt die Festsetzung einer höheren Priorität für wirtschaftspolitische Fragen wenig über die Art der zu erwartenden politischen Zielsetzungen und Reformen aus. In diesem Papier sollen deshalb zunächst die wichtigsten sozio-ökonomischen und wirtschaftspolitischen Herausforderungen dargestellt werden, denen Syrien heute gegenübersteht. Der Friedensprozeß und die israelisch-syrischen Verhandlungen² werden als solche nicht behandelt; jedoch

wird im zweiten Teil dargestellt, wie der Friedensprozeß und die inneren Entwicklungen miteinander verknüpft sind. Daraufhin werden im dritten Teil die Einstellungen verschiedener Akteure gegenüber den wichtigsten politischen und ökonomischen Reformproblemen und deren Lösungsperspektiven skizziert. Schließlich soll eine vorsichtige Hypothese dazu entwickelt werden, was kurz- bis mittelfristig von der syrischen Regierung zu erwarten ist.

¹ Für eine frühere und ausführlichere Betrachtung der politisch-ökonomischen Strukturen Syriens vgl. Volker Perthes, *The Political Economy of Syria under Asad*, London: I. B. Tauris, 1995, sowie *ders.* (Hg.), *Scenarios for Syria. Socio-Economic and Political Choices*, Baden-Baden: Nomos, 1998.
² Zu den Friedensverhandlungen vgl. u.a. Helena Cobban, *The Israeli-Syrian Peace Talks: 1991-96 and Beyond*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999.

Ökonomische Herausforderungen und Reformnotwendigkeiten

Weder das alte Regime noch die neuen Machthaber haben jemals ein weitreichendes Szenario oder eine strategische Vision der ökonomischen Transformation Syriens entwickelt. Bisher wurden Reformen und Anpassungsschritte durchweg wenig systematisch und eher als Antwort auf akute Krisenphänomene durchgeführt anstatt auf der Grundlage langfristiger Planung. Momentan findet in Syrien allerdings eine in diesem Ausmaß neue – und mehr oder weniger offene – Debatte über Systemveränderungen statt, die im Hinblick auf Globalisierungsprozesse und die Aussichten für einen regionalen Frieden geführt wird, welche als die wichtigsten äußeren Anforderungen wahrgenommen werden. *Frieden*, wie er auch in Syrien heute verstanden wird, wird nicht nur ein »politischer« oder »militärischer« Frieden sein, sondern ebenso die Normalisierung von ökonomischen, kulturellen und anderen Beziehungen mit Israel umfassen. Außerdem wird er mit der Herausbildung neuer regionaler Wettbewerbsstrukturen, besonders im ökonomischen Bereich, einhergehen. Zum ersten Mal wird damit Israel in direkte wirtschaftliche Konkurrenz mit den meisten arabischen Staaten, einschließlich Syrien treten.³ *Globalisierung* beinhaltet für ein Land wie Syrien vor allem die engere Einbindung in eine offenere regionale Arbeitsteilung. Hierbei wird in erster Linie die Fähigkeit zur Kooperation mit den regionalen arabischen und europäischen Nachbarn die syrischen Entwicklungs- und Wachstumschancen bestimmen, insbesondere in den Bereichen Handel, industrielle Investitionen und Tourismus.

In der innenpolitischen Debatte ist es heutzutage aus offensichtlichen Gründen leichter, Kritik an der Entwicklungsrichtung der Vergangenheit zu üben oder gezielt die Vernachlässigung von Entwicklungsproblemen in den letzten zehn Jahren zu kritisieren sowie die sozio-ökonomischen Herausforderungen und den Reformbedarf zu diskutieren, mit denen das Land konfrontiert ist. Es lassen sich analytisch vier Anforderungsbereiche zusammenfassen.

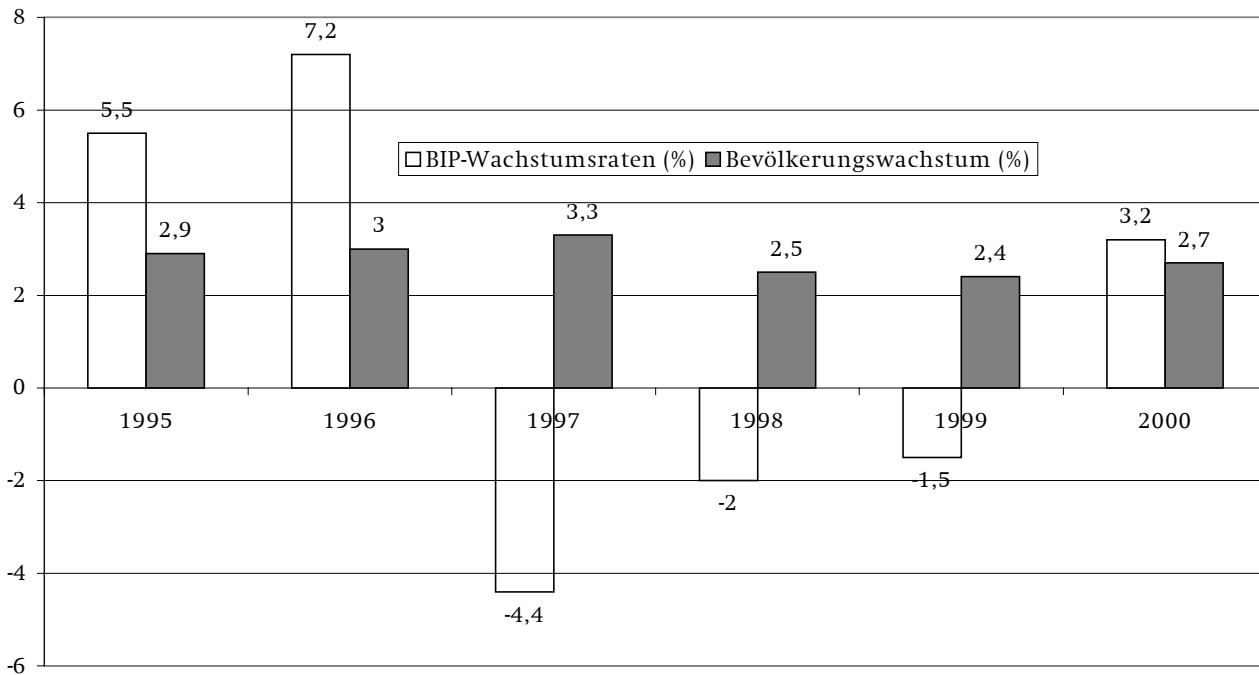
3 Vgl. die weitere Ausführung dieses Themas von Volker Perthes, *Vom Krieg zur Konkurrenz. Regionale Politik und die Suche nach einer neuen arabisch-nahöstlichen Ordnung*, Baden-Baden: Nomos, 2000.

Erstens besteht ein Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungswachstum und dem Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen sowie an der Sicherstellung der Qualität von grundlegenden Dienstleistungs- und Infrastruktureinrichtungen. Der natürliche demographische Zuwachs beträgt immer noch nahezu 3% pro Jahr. Darüber hinaus ist die Bevölkerung sehr jung – der Anteil der unter 15jährigen beträgt beinahe 45%.⁴ Dies führt nicht nur zu einem ungeheuren Ansturm auf Schulen und Universitäten, sondern hat auch jährlich 200 000 bis 250 000 neue Arbeitsuchende zur Folge. Diese Zahlen wiegen um so schwerer, wenn man berücksichtigt, daß der öffentliche Sektor und die zivile Bürokratie, die zusammen etwa ein Viertel der gesamten Erwerbstätigen beschäftigen, in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht mehr als 20 000 Arbeitsplätze jährlich geschaffen haben. Der Stellenzuwachs des privaten Sektors liegt etwa bei dem Zweibis Dreifachen. Auch wenn die Regierung für 2001 bis zu 65 000 Neueinstellungen im öffentlichen Sektor plant, werden diese nicht ausreichen, um mit der wachsenden und insbesondere junge Menschen betreffenden Arbeitslosigkeit fertigzuwerden.⁵ Hierbei sei angemerkt, daß die Prognosen über Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt auf konservativen Schätzungen beruhen, die keine Zunahme an weiblichen Arbeitssuchenden vorsehen.

Zweitens bleibt Syrien in starkem Maß auf Einkommen aus dem Ölgeschäft angewiesen, das in absehbarer Zukunft abnehmen dürfte. Während die Ölpreisentwicklung kaum vorhersehbar ist, wissen wir doch, daß 60 bis 70% der syrischen Exporte sowie 40 bis 50% des Staatshaushalts vom Öl abhängen. Auch könnte Syrien schon innerhalb der nächsten zehn

4 Vgl. *Syrian Arab Republic. Office of the Prime Minister. Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract 1999*, S. 65ff.

5 Es gibt zu diesem Bereich, außer zur Arbeitslosigkeit im Regierungssektor, keine verlässlichen Statistiken (für den öffentlichen Sektor und die Bürokratie sei auf die jährlich erscheinenden *Statistical Abstracts* verwiesen). Die Arbeitslosigkeit unter jüngeren Menschen im Alter von 15 bis 30 Jahren wird allgemein auf mindestens 25% geschätzt. Im zunehmenden informellen Sektor könnte zumindest teilweise auch von informeller Arbeitslosigkeit gesprochen werden – das heißt von nichtregistrierter Arbeitslosigkeit, die von Gelegenheitsjobs unterbrochen wird.



Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum Syriens 1995–2000

Änderungsraten des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu Faktorkosten in konstanten Preisen von 1995.

BIP-Angabe für 2000: MEED-Prognose; Bevölkerungswachstum 2000 nach Schätzung des syrischen Planungsministeriums.

Quelle: Weltbank, MEED, US-Handelsministerium.

Jahre wieder zum Netto-Ölimporteur werden, wie zuletzt 1987. Der Grund hierfür liegt nicht nur in der zu erwartenden Erschöpfung der größten Erdölfelder.⁶ Auch wenn neue Ölquellen gefunden würden, stünde dem der steigende Eigenverbrauch entgegen, der heute schon 50% der syrischen Ölproduktion ausmacht. Es ist auffällig, daß ein erheblicher Teil der syrischen Eliten noch nicht erkannt hat, daß das Einkommen aus dem Ölgeschäft keine verlässliche Ressource darstellt. Besonders in Zeiten relativ hoher Ölpreise kommt darin eine gefährliche Selbstzufriedenheit zum Ausdruck.

Drittens ist im Zusammenhang mit dem letzten Punkt zu erwarten, daß die Wachstumsraten weiter stagnieren und ernste Zahlungsbilanzkrisen auftreten, wenn die erdölunabhängigen Einkommen nicht gesteigert werden können. Angesichts der Tatsache, daß in der zweiten Hälfte der 90er Jahre das wirt-

schaftliche Wachstum niedriger war als das Bevölkerungswachstum, und vor dem Hintergrund, daß der öffentliche industrielle Sektor ein andauerndes Defizit aufweist, das die öffentlichen Haushalte enorm belastet, erscheinen Wirtschaftsreformen und technologische Modernisierung dringend notwendig. Der überaus schlechte Zustand der Wirtschaft ist den politischen Entscheidungsträgern Syriens nicht verborgen geblieben. Maßnahmen zur Ankurbelung des exportgestützten Wachstums sowie zur ökonomischen Modernisierung sind grundsätzlich beschlossen worden. Es wird auch akzeptiert, daß neue Arbeitsplätze und moderne, exportorientierte Industrien überwiegend nur auf der Grundlage von Investitionen aus dem Ausland, auch von Exil-Syern, geschaffen werden können. Dies wirft aber die ungelöste Frage nach einem förderlichen Investitionsklima auf, einschließlich der Probleme von Rechtssicherheit und *good governance* sowie der Qualität der Arbeitskräfte und Bildungseinrichtungen. In dieser Hinsicht kann Syrien mit keinem seiner Nachbarn, etwa Libanon oder Jordanien, konkurrieren.

Viertens drohen im Zusammenhang mit dem bisher Gesagten eine weitere Verschlechterung des

⁶ Der BP Amoco Statistical Review of World Energy von Juni 2000 gibt das Verhältnis von Ölreserven zur Produktion für Syrien mit 12,3 an, das heißt, die Reserven werden ungefähr weitere zwölf Jahre ausreichen, falls die Produktion auf dem gegenwärtigen Niveau bleibt und keine neuen erschließbaren Quellen gefunden werden.

Lebensstandards und der Indikatoren menschlicher Entwicklung sowie eine Zunahme der Armut. Zu diesen Problemen existieren keine verlässlichen Statistiken. Es ist jedoch kein Geheimnis, daß die Bildungsausgaben als ein hierfür wichtiger Indikator in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gesunken sind, sowohl in Beziehung zum Bruttosozialprodukt als auch nach ihrem Anteil am Staatshaushalt. Gleichzeitig ist offensichtlich, daß die Anzahl der Armen gestiegen ist und daß sich die Einkommensschere zumindest seit Mitte der 80er Jahre weiter geöffnet hat. Alle diese Phänomene hängen natürlich mit der Austeritätspolitik der letzten eineinhalb Jahrzehnte zusammen und beruhen, was die Armutsproblematik betrifft, auf dem Fehlen eines effektiven Sozialversicherungssystems.⁷ Wachsende Armut ist nicht nur ein normatives oder ethisches Problem, sondern betrifft auch die Entwicklungschancen Syriens. Armut beeinflusst die Gesundheit ebenso wie das Bildungsniveau der Bevölkerung und kann die politische Stabilität bedrohen. In dieser Hinsicht stellt eine Reihe von sozialen Protestaktionen, die im Jahr 2000 in mehreren Städten stattfanden, sicherlich ein Warnsignal dar, das von den politisch Verantwortlichen ernstgenommen werden muß.

Die Herrschaftselite ist sich im klaren darüber, daß die Förderung von Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen nur unter verstärkter Einbeziehung des privaten Sektors möglich sind und daher die Liberalisierung der Wirtschaft erfordern. Unter Hafiz al-Asad hatte Syrien Mitte der 80er Jahre einen begrenzten und zaghaften Reformkurs eingeschlagen, der sich in gewissem Maß am ägyptischen Modell der *infitah* (ökonomische Öffnung) orientierte. Das wichtigste Instrument in diesem Prozeß stellte das Investitionsgesetz (Gesetz Nr. 10) von 1991 dar, das eigentlich die Grundlage für noch umfassendere Reformen bilden sollte. Es erwies sich jedoch für mehr als ein Jahrzehnt als die letzte bedeutsame Maßnahme in einer Reihe von graduellen Liberalisierungsschritten.⁸

⁷ Die Tatsache, daß in Syrien offene Armut weniger sichtbar ist als etwa in Ägypten und Marokko, erklärt sich durch die Existenz eines tiefverwurzelten Systems privater karitativer Einrichtungen (*jama' iyyat al-takaful al-ijtima' i*), die sogar für die außerhalb der Großfamilien von Armut Betroffenen sorgen. Es wäre lohnenswert, dieses Element der Zivilgesellschaft in einem statistischen System, das die mit dem egalitären und populistischen Diskurs verbundenen Versprechen nicht hat einlösen können, näher zu untersuchen.

⁸ Vgl. hierzu detaillierter Nabil Sukkar, *al-islah al-iqtisadi fi suriya* [Die Wirtschaftsreform in Syrien], Beirut: Riad El-Rayyes Books, 2000.

Der Friedensprozeß und innenpolitische Reformen: alte und neue Zusammenhänge

Es ist auffallend, daß das Jahr 1991, in dem der Reformprozeß zum Stillstand kam, gleichzeitig den Beginn des Friedensprozesses von Madrid markierte. Von 1991 bis zum Ende des Jahrzehnts und zum Tod von Hafiz al-Asad herrschte die Meinung vor, daß eine Rückkehr zu innenpolitischen Reformen, die etwa ein Bankengesetz, die Einrichtung einer Börse und eine umfassende Handelsliberalisierung einschlossen, nur möglich sei, wenn der Friedensprozeß abgeschlossen und Frieden mit Israel erreicht sei. Dieser Zusammenhang hatte mehrere Gründe.

Erstens hatte Hafiz al-Asad, wie es auch in seiner Umgebung immer wieder hieß, keine Zeit, um sich mit inneren Reformenfragen zu beschäftigen, weil er vollständig mit dem Friedensprozeß befaßt war. Dazu, so ist sicher zu ergänzen, hat Asad wirtschaftspolitischen Fragen ohnehin keine besondere Beachtung geschenkt. Angesichts der autoritären Struktur des Regimes hätte jedoch jede wichtige Entscheidung, selbst im Bereich wirtschaftspolitischer Reformen, die persönliche Involvierung des Präsidenten erfordert. Zweitens gab es keinen Druck in Richtung auf innere Reform. Ebenso fehlte, drittens, der innenpolitische Druck: Die wirtschaftliche Situation der 90er Jahre war zwar nicht besonders gut, aber erträglich – dank ausländischer Hilfe insbesondere von den Golfstaaten und direkter Einkünfte aus dem Ölgeschäft. Es gab praktisch keine Opposition, und reformwillige Gruppen etwa in der Wirtschaft waren äußerst vorsichtig und hielten sich mit Forderungen nach Veränderungen zurück. Schließlich, viertens, war Asad Veränderung an sich zuwider. Gerade in Zeiten äußerer Konfrontation gab es auch durchaus rationale Gründe für eine konservative Innenpolitik: Solange das regionale Umfeld instabil blieb und größere Auseinandersetzungen mit Israel nicht auszuschließen waren, wollte Asad weder Teile seiner Regierungsmannschaft auswechseln noch die soziale Basis des Regimes unterhöhlen, indem er etwa die Partei, die Gewerkschaften, den öffentlichen Sektor oder die staatliche Bürokratie angegangen wäre. Und er wollte auf keinen Fall unabhängige Machtzentren entstehen lassen, auch nicht im wirtschaftlichen Bereich.

In der heutigen Situation, nach dem Amtsantritt von Bashar al-Asad, hat sich einiges geändert.

Dennoch besteht weiterhin ein Zusammenhang zwischen dem Friedensprozeß und der Frage innerer Reformen, wie sich an einem kurzen Vergleich der alten mit einigen neuen Variablen zeigen läßt.

War Hafiz al-Asad vollauf mit Außenpolitik, mit regionalstrategischen Fragen und insbesondere mit dem Verhandlungsprozeß beschäftigt und daher für ökonomische Fragen »nicht frei«, so hat der neue Präsident heute nicht nur die Zeit für die Behandlung innenpolitischer Probleme, solange der Friedensprozeß auf Eis liegt. Für ihn haben Innenpolitik und innere Entwicklungen allgemein auch höchste Priorität. Das liegt schon daran, daß er zunächst seine Machtbasis konsolidieren und ausbauen muß. Auch dürfte er sich seiner eigenen, der jungen Generation Syriens und deren Erwartungen stärker verpflichtet fühlen. All dies macht die Konzentration auf wirtschaftliche Probleme um so dringlicher, um dadurch wenigstens einige gesellschaftliche Forderungen und Erwartungen zu erfüllen. Bashar al-Asad und Teile seiner Regierung scheinen sich auch der ökonomischen Bedeutung eines Friedens eher bewußt zu sein. Einerseits haben sie erkannt, daß der Frieden wirtschaftliche Chancen, nicht zuletzt in Form des verstärkten Interesses von Investoren an der Region, eröffnet. In Bashars Umfeld sprechen einige sogar von einer zu erwartenden »Friedensdividende« – ein Begriff, der in der öffentlichen Debatte Syriens vor dem Jahr 2000 nicht vorkam.⁹ Andererseits ist man sich auch darüber im klaren, daß ein Friedensschluß das Land neuen Formen des Wettbewerbs aussetzen wird, auf die es rechtzeitig vorbereitet sein sollte.¹⁰

⁹ Diese Angabe basiert auf Interviews des Verfassers in Syrien im Mai und November 2000. Öffentlich geäußert hat sich der syrische Arbeitsminister, der einen starken Rückgang der Arbeitslosenrate nach Erreichen eines Friedensabkommens vorhersagte. Die hauptsächliche Begründung hierfür lautete, daß Syrien in diesem Fall einige seiner Militärausgaben in Entwicklungsprojekte umleiten könnte (Reuters, 2.2.2000).

¹⁰ Vgl. hierzu die Begründung des Vorsitzenden des syrischen Ingenieursverbandes für eine zügige Umsetzung des Programms zur Weiterqualifizierung von Ingenieuren, das im Umgang mit modernen Technologien schulen soll: Israel, so seine Aussage, »besitzt Hunderttausende Ingenieure und Wissenschaftler, und angesichts dieser Herausforderung müssen wir unseren Sachverstand und unsere Wissenschaft-

Wenn es in der Zeit Hafiz al-Asads grundsätzlich keinen ernsthaften äußeren Druck zur Veränderung gab, so gilt das prinzipiell zwar auch heute noch – es gibt mittlerweile aber mehr externe Reformanreize. Die Europäische Union bedrängt Syrien nahezu, ihre Unterstützung im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (des sogenannten »Barcelona-Prozesses«) anzunehmen. Syrien hat sich an diesem Prozeß seit dessen Lancierung im Jahr 1995 vor allem aus politischen Gründen beteiligt. Mittlerweile hat man jedoch erkannt, daß es mit europäischer Hilfe, vor allem zur Umgestaltung der Wirtschaft, möglich sein könnte, einen sanften Einstieg in wirtschaftliche Globalisierungsprozesse zu finden und für die Neuformierung des Nahen Ostens – unter Einschluß Israels als wirtschaftlichem Akteur – besser gerüstet zu sein.

Neben Europa kommt dem Libanon in diesem Kontext eine bemerkenswerte Rolle zu. Der Libanon steht politisch und sicherheitspolitisch immer noch unter dem dominierenden Einfluß Syriens. Jedoch wird mittlerweile weithin akzeptiert, daß libanesischer Unternehmer einen wichtigen Part bei der Modernisierung der syrischen Wirtschaft zu spielen haben. Und die Repräsentanten der libanesischen Wirtschaft vertreten mit einiger Bestimmtheit ihre Vorstellungen davon, was Syrien zu tun hat, um sich zu einem lohnenden Standort für ihr persönliches und finanzielles Engagement zu entwickeln.¹¹ In gewisser Weise übernehmen libanesischer Wirtschaftsvertreter damit anstelle des einheimischen privaten Sektors die Rolle einer Reformlobby.

Auch im Hinblick auf den unter dem bisherigen Regime fehlenden innenpolitischen Reformdruck hat sich die Situation etwas verändert. Es ist deutlich erkennbar, daß nach dem Wechsel an der Staatsspitze syrische Geschäftsleute begonnen haben, sich mehr Gehör für ihre Anliegen zu verschaffen, auch wenn sie dabei immer noch weniger energisch auftreten als die libanesischer Wirtschaft. Auch Vertreter der Zivilgesellschaft melden sich nun zu Wort. Dazu gehören nicht zuletzt jene 99 Intellektuellen, die in einem offenen Brief an Präsident Bashar al-Asad zwei Monate nach

dessen Amtsantritt mehr Demokratie und die Aufhebung des Notstands forderten.¹²

War der verstorbene Präsident insbesondere unter den Bedingungen einer außenpolitischen Konfliktsituation jeglichen Veränderungen abgeneigt, stellt sich die Lage für den neuen ersten Mann Syriens anders dar. Er muß, ob er will oder nicht, Teile der alten Garde, der langjährigen Mitarbeiter und Mitstreiter seines Vaters, vor allem aufgrund ihrer Erfahrung in regionalen Angelegenheiten und in Sachen Friedensprozeß behalten. Sein Interesse besteht aber darin, sich vom Einfluß dieser Gruppe zumindest im Innern freizumachen und seine eigene Klientel auszubauen. Dazu kommt der Faktor des Generationswechsels. Sogar innerhalb der als Quasi-Einheitspartei regierenden Ba' th-Partei sind jüngere Mitglieder weniger ideologisiert als die ältere Generation. Sie sind in jedem Fall pragmatischer und nicht grundsätzlich gegen Reformen oder die Integration in den Weltmarkt eingestellt. Auch wenn die neue Elite das Entstehen von politisch unabhängigen Machtzentren sicherlich nicht zulassen wird, haben ihre Vertreter dennoch kaum dieselbe Angst wie ihre Vorgänger vor dem Entstehen einer stärkeren Privatwirtschaft. Tatsächlich arbeiten die Regierung und der private Sektor heute an manchen Stellen zusammen. Dies wurde sehr deutlich bei einer Investorenkonferenz im Oktober 2000, die gemeinsam von der Handelskammer und dem Wirtschaftsministerium veranstaltet wurde. Außerdem wurde erstmals seit mehr als 30 Jahren ein Geschäftsmann Mitglied der Regierung, wenn auch zur Zeit nur im Rang eines Staatsministers.¹³

Eine weitere für die Analyse der voraussichtlichen politischen Entwicklung Syriens wichtige Variable stellen die politischen Führungs- und Entscheidungsstrukturen dar. Während das Regime Hafiz al-Asads in solchem Maße personalisiert war, daß alle wichtigen Entscheidungen die Beteiligung des Präsidenten erforderten, ist inzwischen eine Art von kollektiver Führung entstanden, und Entscheidungen werden anders getroffen als zu Zeiten Hafiz al-Asads, der seine Mitarbeiter einzeln konsultierte, über zentrale Fragen letztlich aber allein entschied. Auch heute werden Entscheidungen des Präsidenten nicht angezweifelt,

ler bestmöglich einsetzen« (zit. nach: al-Hayat, 19.12.2000, Übersetzung d. Verf.). Syriens oberster Ingenieur spricht hier eindeutig nicht mehr von einem militärischen Konflikt, sondern von wirtschaftlichem Wettbewerb.

¹¹ Dies war am offensichtlichsten der Fall bei der im November 2000 veranstalteten Investorenkonferenz in Damaskus; vgl. al-Hayat, 12.11.2000.

¹² Vgl. Syrian intellectuals call for freedom, release of detainees, end of emergency law, in: Arabic News.com, 28.9.2000.

¹³ Allerdings ist Minister Dr. Hassan al-Nouri eine beachtliche Aufgabe übertragen worden, nämlich die Reform der öffentlichen Verwaltung.

Bashar al-Asad entscheidet aber weniger und vor allem weniger allein: Wichtige Entschlüsse werden in einer Art geschäftsführendem Ausschuß getroffen, der sogenannten »verkleinerten Führung«, der neben dem Präsidenten auch Vizepräsident Khaddam, Außenminister Sharaa, der Verteidigungsminister und ein stellvertretender Generalsekretär der Partei angehören; manche Entscheidungen werden auch in der gesamten 21köpfigen Parteiführung strittig diskutiert. Dabei hat der Präsident die Mehrheit nicht immer auf seiner Seite. In der Frage beispielsweise, ob Syrien einen Vertreter zur vierten Außenministerkonferenz der Euro-Mediterranen Partnerschaft schicken sollte, die im November 2000 in Marseille stattfand, soll der Präsident für eine Teilnahme eingetreten sein, Khaddam und der Rest der alten Garde dagegen; der Außenminister soll keine eindeutige Position gehabt haben. Die Kräfteverhältnisse waren derart, daß Syrien und in seinem Gefolge auch der Libanon der Konferenz fernblieben.

Insofern existiert an der Spitze Syriens heute eine unsichere Machtallianz zwischen drei losen Gruppen: der alten Garde, Bashar al-Asad und seinen Freunden sowie anderen Einzelpersonen, vor allem aus der Präsidentenfamilie, die ihren Einfluß durch den Aufbau eigener Seilschaften zu sichern und auszubauen versuchen und sich fallweise auf die Seite des Präsidenten oder der alten Garde stellen. Der Stillstand des Friedensprozesses stärkt die alte Garde, die nicht nur eine harte Haltung zum Friedensprozeß zeigt, sondern auch stark in die mafiosen Netzwerke um den öffentlichen Sektor eingebunden ist. Sie hat daher wenig Interesse an Liberalisierung, geschweige denn an Maßnahmen zur Förderung von *good governance* oder Transparenz. Es scheint, als habe Bashar al-Asad in seinen ersten Amtsmonaten versucht, die regionale Situation und den Stillstand im Friedensprozeß zu nutzen, um sich selbst als Hardliner darzustellen, der sogar die alte Garde noch überbietet und sich hierfür die Rhetorik des arabischen Nationalismus und die dazugehörigen Symbole zu eigen macht. »Die ganze Welt« habe erkannt, erklärte Asad etwa bei seinem Staatsbesuch in Iran im Januar 2001, »daß Israel keinen Frieden wünscht und ihn auch nicht wünschen wird.«¹⁴ Symbolische Politik zeigt sich auch in der demonstrativen Öffnung zum Irak, zu der unter anderem mehrere Treffen mit Tarik Aziz, dem außenpolitischen Stellvertreter Präsident Huseins, gehörten. Es scheint, als gehe es Bashar al-

Asad dabei zumindest teilweise darum, den Rücken für die Innenpolitik freizubekommen, die für ihn, wie beschrieben, oberste Priorität hat. Gleichzeitig besteht kaum ein Zweifel, daß der neue Präsident und seine Berater keine Furcht vor und auch wenig ideologische Probleme mit einem Frieden mit Israel haben. Syriens Bedingungen für eine Friedensvereinbarung sind jedoch klar – sie setzen den vollen Rückzug Israels hinter die sogenannten Linien vom 4. Juni 1967 voraus –, und nichts deutet darauf hin, daß Israel vom neuen Präsidenten Syriens Frieden zu einem geringeren territorialen Preis bekommen könnte als von seinem Vater.

¹⁴ Zit. n. al-Hayat, 26.1.2001.

Die Tendenzen der öffentlichen Debatte

Bashar al-Asads verstärktes Interesse für innenpolitische Fragen bedeutet nicht, daß es sich bei ihm oder seiner Regierung um radikale Reformer handelt. Es ist seit seiner Amtsübernahme allerdings aufschlußreich, die öffentlichen und halböffentlichen Debatten zu verfolgen, die in Syrien zu wirtschafts- und generell innenpolitischen Themen stattfinden. Dabei lassen sich mindestens drei Hauptströmungen unterscheiden, die anhand ihrer jeweiligen Leitthemen als »Korrektur«, »Modernisierung und Reform« und »Veränderung« charakterisiert werden können.

Die hier als *Korrektionisten* bezeichneten Vertreter sprechen von der »Kontinuität der Korrektur« (al-istimrar fi al-tashih) und beziehen sich auf die sogenannte Korrekturbewegung (al-haraka al-tashihiyya) – die offizielle Bezeichnung für Hafiz al-Asads Staatsstreich von 1970. Die Betonung dabei liegt eindeutig auf Kontinuität. Die Vertreter dieser Position erkennen durchaus an, daß einige Fehler der Vergangenheit korrigiert werden sollten. Bashar al-Asad und sein Umfeld werden aber davor gewarnt, die Errungenschaften des alten Regimes in Frage zu stellen und insbesondere den öffentlichen Sektor und die während der 30jährigen Herrschaft von Hafiz al-Asad geschaffenen politischen Strukturen anzutasten. Die soziale Basis der Korrekzionisten liegt bei den Gewerkschaften, im öffentlichen Sektor und in der Regierungsbürokratie sowie bei dem, was man als ‚intellektuelle Bürokratie‘ bezeichnen könnte, das heißt bei jenen regimenahen Schriftstellern, Journalisten und Professoren, die ihre Positionen ihrer Loyalität zum System verdanken und deren ideologische Orientierung weiterhin der arabische Nationalismus der 60er Jahre ist. Daher ist es nicht verwunderlich, daß der syrische Schriftstellerverband zu den lautstärksten Gegnern einer Akzeptanz von »Globalisierung« und eines Aufbaus normaler Beziehungen zu Israel gehört.

Die Hauptvertreter der zweiten Tendenz, die man als *Reformer* bezeichnen könnte, sind Präsident Asad selbst und die ihn umgebenden Technokraten. Wohl wissend, daß bloße »Korrekturen« und die Betonung von Kontinuität lediglich zur Fortsetzung der ökonomischen Stagnation beitragen werden, betonen sie die Notwendigkeit von Reformen und vor allem von einer

technologischen Modernisierung, die nicht zuletzt die Verbreitung von Computer- und Kommunikationstechnologien (z.B. Internet und Mobiltelefone) beinhaltet. Sie teilen nicht die Ängste vieler Vertreter des alten Regimes, daß diese Technologien eine subversive, destabilisierende Wirkung haben könnten. Sie betrachten sie vielmehr als Teil der Moderne und als Symbol eines syrischen Staates, für den nun das Zeitalter der Globalisierung anbricht.¹⁵ Die soziale Basis der Reformer umfaßt nicht nur die technokratische Elite, sondern auch viele neue und besonders jüngere Mitglieder der Ba‘ th-Partei, die ihre Karrierechancen von der älteren Generation blockiert sehen, sowie beträchtliche Teile des Sicherheitsapparats, die sich bewußt sind oder zumindest ahnen, daß Stagnation und Ausbleiben technologischer Anpassung das System genauso gefährden könnten wie ein radikaler Wandel oder politischer Protest.

Die Vertreter der dritten Hauptströmung üben eher grundsätzliche Kritik am bestehenden System und betonen daher die Notwendigkeit von grundlegenden Veränderungen. Diese Gruppe kann man im weitesten

¹⁵ Dabei sind sie einfach realistischer als jene westlichen Wissenschaftler und journalistischen Beobachter, die übertriebene Hoffnungen gehegt hatten, daß die Verbreitung neuer Kommunikationstechnologien in der arabischen Welt zu einer »Schwächung hierarchischer Systeme, zur Minderung staatlicher Macht und zur Umverteilung der Macht nach unten« beitrüge (Edmund Ghareeb, *New Media and the Information Revolution in the Arab World: An Assessment*, in: *Middle East Journal*, 54 [Sommer 2000], S. 395–418 [398], Übers.: d. Verf.). Es gibt auch kaum Belege dafür, daß die Verbreitung von Satellitenschüsseln, auf die sich konservative Befürchtungen und liberale Hoffnungen in Syrien in ganz ähnlicher Weise richteten wie heute auf den Zugang zum Internet, irgendwelche subversiven Effekte gehabt hätte. Nachdem das Regime von Hafiz al-Asad einige Jahre lang versucht hatte, die Satellitenschüsseln zu bekämpfen, nahm es schließlich eine nachgiebige Haltung ein, die allgemein begrüßt wurde (und die dazu diente, das Image Bashar al-Asads zu verbessern, der angeblich die Aufhebung des Verbots von Satellitenschüsseln maßgeblich beeinflußt hat). Satellitenprogramme, auch die vielgesehenen politischen Shows des qatarischen Senders al-Jazeera, sind schließlich vor allem gute Unterhaltung. Und die Menschen glauben mittlerweile wieder an die Wahrheit von Fernsehnachrichten – nach Jahrzehnten kritischer Distanz, die aus der Erfahrung mit staatlich kontrollierten Programmen entstanden war.

Sinne als liberale Opposition¹⁶ bezeichnen, zu der heute auch eine Anzahl früherer Anhänger verschiedener linker und nationalistischer Strömungen gehört. Die meisten ihrer Vertreter sind der Ansicht, daß der öffentliche Sektor nicht reformierbar ist, daß sich das Bildungssystem in schlechtem Zustand befindet, und daß wirtschaftliche Reformen nicht länger ohne ein Minimum an politischen Reformen möglich sind, einschließlich der Teilnahme von Vertretern der Zivilgesellschaft an der politischen Debatte, Rechtsstaatlichkeit, Regierungsverantwortlichkeit, Transparenz und echtem Pluralismus.¹⁷ Der Kern dieser Strömung wird von liberalen Intellektuellen gebildet, zu denen insbesondere jene gehören, die den »Aufruf der 99« unterzeichnet haben. Auch das Komitee zur Verteidigung der Menschenrechte, dessen Gründer Anfang der 90er Jahre zu langjährigen Freiheitsstrafen verurteilt wurden und zum Teil mehrere Jahre absaßen, hat sich mittlerweile wieder etabliert. Außerdem finden sich unter den Vertretern dieser Position einige unabhängige Politiker, die begonnen haben, quasi als Vorläufer von Parteien, Vereinigungen, Clubs und *Diwanis* – politische Salons nach kuwaitischem Vorbild – zu gründen. Einer von ihnen, der unabhängige Abgeordnete Riad Seif, vertrat sogar im Parlament die Forderung, daß es nach der Zerschlagung der wirtschaftlichen Monopole nun an der Zeit sei, auch politische Monopole, das heißt das Machtmonopol der Ba‘ th-Partei, zu brechen.¹⁸ Im Januar 2001 erklärte Seif die Gründung einer eigenen Partei; im Februar wurden, als klare Warnung, daß die Behörden derartig weitgehende öffentliche Aktivitäten nicht tolerieren würden, staatsanwaltliche Ermittlungen gegen ihn aufgenommen. Die soziale Basis dieser im weitesten Sinne liberalen Richtung wird von Freiberuflern, vielen Intellektuellen, Teilen der Privatwirtschaft und sogar Teilen des Militärs gebildet. Ihre Massenbasis, wenn es eine solche gibt, liegt damit vor allem in den Städten. Gegenwärtig handelt es sich aber ohnehin nur um eine von mehreren Strömungen in der öffentlichen Debatte – von politischen Gruppierungen oder Bewegungen, die landesweit mobilisieren würden, kann ernsthaft noch nicht die Rede sein.

¹⁶ Einige sprechen von sich selbst auch als »Reformströmung« (so der Abgeordnete Riad Seif; zit. nach al-Hayat, 12.1.2001).

¹⁷ Vgl. hierzu etwa Sukkar, *al-islah al-iqtisadi*, S. 67–69.

¹⁸ Vgl. die Äußerung des Abgeordneten Riad Seif, *mudakhala hawl mahsru` muwazanat* 2001 (Redebeitrag zum Haushaltsentwurf 2001), hektographiertes Typoskript, 7.11. 2000.

Hypothesen zur weiteren politischen Entwicklung

In gewisser Weise ähnelt die Lage in Syrien Anfang 2001 der Situation Muhammad Khatamis in Iran. In beiden Fällen waren sich die Liberalen darüber im klaren, daß der Präsident keine wesentlichen Veränderungen des Systems im Sinn habe. Bashar al-Asad ist immerhin im Wortsinn ein Kind des Systems. Wenn ihn dennoch die meisten liberalen Kräfte unterstützen, so tun sie dies vor allem, weil sie erwartet haben und erwarten, daß er die Bedingungen für politische Aktivität verbessern und eine Öffnung des Systems zulassen sowie das Land allmählich von den restlichen Vertretern der alten Garde befreien wird. Letztere streben nach wie vor in erster Linie eine Verlangsamung des Öffnungs- und Reformprozesses an. Sie sind beunruhigt über die Reformtendenzen der neuen Generation, wissen aber, daß sie Veränderungen letztlich nicht aufhalten können. Für sie stellte Bashar al-Asad daher die sicherste Option dar und einen Garanten – wenn es einen solchen gibt – für ein gewisses Maß an Kontinuität und Stabilität.

Der Präsident selbst ist auf die »Korrektionisten« und die alte Garde angewiesen, zumindest für eine gewisse Zeit. Er muß auf ihre Erfahrung und Expertise zurückgreifen, und er spricht ihre Sprache im Bereich der Außenpolitik. Dies hilft ihm dabei, einige »Liberales« zu schützen und seine eigenen liberaleren Schritte, wie die Freilassung politischer Gefangener, abzusichern. Gleichzeitig sucht er die Unterstützung und Geduld der liberalen Gruppen: signalisiert ihnen, daß er als Reformanhänger grundsätzlich auf ihrer Seite steht, daß sie aber nicht zu vieles in zu kurzer Zeit erwarten sollten.

Wenn Bashar al-Asad und sein Regime Bestand haben, dürfte die innenpolitische Entwicklung Syriens kurz- und mittelfristig eher unspektakulär verlaufen. Angesichts der Tatsache, daß nicht wenige Beobachter vorausgesagt hatten, daß der syrischen Politik nach dem Tod Hafiz al-Asads stürmische Zeiten bevorstünden, bedeutet dies keinerlei »bad case«-Szenario. Alle Erwartungen oder Hypothesen bezüglich der mittel- bis langfristigen Entwicklung des Landes stehen natürlich unter der Voraussetzung, daß keine große äußere Konfrontation oder innenpolitische Unruhen stattfinden, die das System erschüttern würden. In diesem Fall könnten die Spitzen im Militär- und

Sicherheitsapparat zu der Entscheidung gelangen, daß Bashar al-Asad schließlich doch nicht die richtige Besetzung für das Präsidentenamt ist. Abgesehen von solchen Unwägbarkeiten ist jedoch zu erwarten, daß der junge Präsident eine Strategie verfolgt, die man als »Systemerhalt durch Reform« bezeichnen könnte. In der Praxis entspräche dies etwa einem Szenario, das sich wie folgt skizzieren läßt.

Die syrische Regierung wird wahrscheinlich die Handlungsspielräume im privatwirtschaftlichen Sektor weiter ausweiten, und zwar ziemlich schnell. Dies gilt entscheidend auch für praktisch alle Industriesektoren, einschließlich jener, die in der Vergangenheit als »strategisch« galten und deshalb allein dem staatlichen Sektor offenstanden, wie zum Beispiel die Zementproduktion oder die petrochemische Industrie. Beschränkungen des Außenhandels werden weiter gelockert werden. Die Öffnung von bisher eingeschränkten »strategischen« Bereichen der Industrie für privatwirtschaftliche Aktivitäten deutet übrigens nicht nur darauf hin, daß die neue Regierung eher als ihre Vorgänger Anhänger einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist, sondern ist auch Ausdruck der bei den Regimeeliten gewachsenen Überzeugung, daß ein größerer Krieg mit Israel oder eine andere äußere Konfrontation, die staatliche Kontrolle von strategischen Gütern erforderlich machen würde, nicht mehr zu erwarten ist.

Gleichzeitig wird wahrscheinlich keine Privatisierung von wesentlichen Teilen des Staatssektors erfolgen. Statt dessen wird es neuerliche Versuche geben, den öffentlichen Sektor zu reformieren – in Form einer »Bekämpfung von Bürokratie« und indem einzelnen Firmen und ihren Leitern größere Entscheidungsfreiheit bei der Führung von Unternehmen zugestanden wird. Das Hauptargument für einen solchen Kurs – Reform statt Privatisierung des öffentlichen Sektors – ist, daß eine Privatisierung oder Demontage größerer Teile des öffentlichen Sektors ungeheure soziale Probleme schaffen oder sogar soziale Unruhen hervorrufen würde. Auch wenn ein solches Szenario tatsächlich das Denken eines Teils der neuen Regimeelite widerspiegelt, sollte nicht vergessen werden, daß der Widerstand gegen die Schließung von Unternehmen des öffentlichen

Sektors nicht nur von seiten der Gewerkschaften oder von anderen Akteuren kommt, die soziale Belange in den Vordergrund stellen, sondern auch von jenen halb-privat, halb im Staatssektor verwurzelten Mafias und jenen korrupten Elementen in der Regierung und im Sicherheitsapparat, deren Interessen mit dem öffentlichen Wirtschaftssektor eng verbunden sind. Das heißt nicht, daß eine von privatem Kapital dominierte Wirtschaft korruptionsresistent wäre. Gerade Privatisierung fördert Korruption, wie die Erfahrungen osteuropäischer Transformationsländer deutlich gezeigt haben. Nichts jedoch macht Korruption oder die unkontrollierte Privatisierung öffentlicher Finanzen so leicht wie ein riesiger öffentlicher Sektor, dessen Bilanzen alles andere als transparent sind und dessen Defizite automatisch aus dem Staatshaushalt ausgeglichen werden. Hinzu kommt, daß es im öffentlichen Sektor in Syrien immer noch möglich ist, daß Premierminister, Minister und andere persönlich auf Personalfragen und Geschäftsabschlüsse Einfluß nehmen.

Daher ist eine der intensiv diskutierten Fragen in Syrien, ob das Regime tatsächlich vorhat, die verbreitete Korruption auszurotten oder zumindest ernsthaft zu bekämpfen. Der Kampf gegen Korruption war schließlich ein sehr zentraler Punkt der Agenda von Bashar al-Asad.¹⁹ Die wahrscheinlichste Vermutung ist, daß dieser Kampf nur sektoral stattfinden und vor allem bei einfacher Korruption ansetzen wird, also bei Beamten, Polizisten, Zöllnern und Richtern. Die Eindämmung dieser Form der weitverbreiteten Korruption wird sicherlich von der Öffentlichkeit sowie von der Mehrheit der Privatwirtschaft gefordert. Sie ist auch schon deshalb notwendig, um Investitionen aus dem Ausland und von Exil-Syern anzulocken. Besonders kleine und mittlere Unternehmen werden durch weitverbreitete Korruption und rechtliche Unsicherheit behindert, da diese die Transaktionskosten erhöhen und Preiskalkulationen erschweren. Wahrscheinlich wird sich das Regime auch bemühen, einen Teil der Korruption auf höherem Niveau – bei Ministern, Generälen oder Wirtschaftsgrößen – einzuschränken, ohne allerdings ernsthaft zu versuchen, sie zu beseitigen. Denn dann müßte die Kampagne bei einigen Beratern des Präsidenten und auch engen Familienmitgliedern ansetzen.

¹⁹ Ein wichtiger Teil des Image, das Bashar al-Asad in den Jahren vor seiner Amtsübernahme aufgebaut hatte, war seine Absicht zur Korruptionsbekämpfung. Das Thema war auch Teil seiner Antrittsrede vom 17. Juli 2000 (auf Englisch veröffentlicht in: Syria Times, 18.7.2000).

Was die institutionelle Basis angeht, so ist zu erwarten, daß einige der vor zehn Jahren vorzeitig beendet Reformaten wieder aufgenommen werden. Es ist sehr wahrscheinlich, daß endlich eine Börse eingerichtet werden und es erstmals wieder private Banken mit ausländischer, insbesondere libanesischer Beteiligung geben wird. Im Dezember 2000 billigte die Führung der Ba' th-Partei den dahingehenden Entwurf eines Bankengesetzes. Allgemein und sogar in Parteikreisen wird es heutzutage als unvermeidbar angesehen, den Finanzsektor für die Privatwirtschaft und libanesischen Sachverstand zu öffnen, um den Anforderungen des Welthandels und der globalen Finanzwirtschaft gerecht zu werden und um das bei den staatlichen Banken verbleibende Personal weiter zu qualifizieren. Der Staat wird jedoch auf einem Minderheitenanteil bei jeder neu zu gründenden Bank bestehen, um sich die Kontrolle zu sichern sowie zum Teil aus ideologischen Gründen. Dies könnte einige potentielle libanesische Investoren abschrecken.

Im Gegensatz zur Austeritätspolitik des letzten Jahrzehnts wird die syrische Regierung wahrscheinlich zumindest in den nächsten zwei bis drei Jahren im Bereich der Wirtschaftspolitik einen expansiven Kurs einschlagen. Eine solche eher populäre Politik beinhaltet etwa den Entwurf für ein Programm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ausgestattet mit 50 Mrd. Syr. Pfund (entspricht ca. 1 Mrd. US-Dollar), das die Vergabe von weichen Krediten an Universitätsabsolventen vorsieht, die kleine oder mittlere Unternehmen gründen wollen. Um eine solche Politik ohne Inflationsrisiko finanzieren zu können, wird die Regierung sich darum bemühen, daß ihr die externen Finanzströme (Renten) einschließlich der Hilfen vor allem aus den Golfstaaten erhalten bleiben. Dazu könnten künftig auch wieder Einkünfte aus Transitgebühren und Preisdifferenzen für irakisches Öl kommen, das zu Niedrigpreisen nach Syrien geliefert wird, um Syrien damit die Möglichkeit zu geben, mehr eigenes Öl zu exportieren. Die seit 20 Jahren gekappte irakisch-syrische Pipeline ist inzwischen erneuert worden und soll, sobald das UN-Sanktionskomitee grünes Licht gibt, demnächst offiziell wieder in Betrieb genommen werden.²⁰

²⁰ Es gibt unbestätigte Meldungen, wonach bereits seit Mitte Januar Öl durch diese Pipeline geliefert wurde – ohne die entsprechende Zustimmung des Sanktionskomitees. Dies wäre dann in ähnlicher Weise illegal, aber von den USA toleriert wie der umfangreiche Export irakischen Diesels und Benzins in die Türkei. Syrische Stellen haben diese Meldung

All diese Maßnahmen lassen sich als notwendige Elemente eines wirtschaftlichen Reformprozesses betrachten. Sie dürften jedoch nicht ausreichen, um ein positives Investitionsklima zu schaffen, und sie bedeuten sicherlich noch keine politische Reform. Die öffentlichen Aussagen der derzeitigen Machthaber können einige Hinweise darüber geben, wohin sie das Land in der Frage politischer Reformen zu führen beabsichtigen. Aufschlußreich ist zum Beispiel, wie häufig Mitglieder der neuen Regimeelite auf China Bezug nehmen. Für große Teile dieser Elite stellt China aufgrund seiner erfolgreichen wirtschaftlichen Transformation und der dabei bemerkenswerterweise gelungenen Abwehr von Forderungen nach politischer Liberalisierung tatsächlich ein Vorbild dar. Daß dies angesichts der objektiven Unterschiede zwischen beiden Ländern, nicht zuletzt was die Größe der Märkte oder das internationale Gewicht der beiden Staaten angeht, ein eher unrealistisches Modell ist, schließt nicht aus, daß es das politische Denken der syrischen Führung gleichwohl beeinflusst. Genauso oft übrigens, wie das chinesische Modell herangezogen wird, wird das Beispiel Algeriens angeführt. Und das drückt die Furcht davor aus, daß ein zu schnelles Nachgeben gegenüber liberalen Forderungen zu politischem Chaos führen könnte.

Man sollte deshalb auch von Bashar al-Asad und seinem reformorientierten Team nicht zuviel an politischer Liberalisierung erwarten. Es ist kaum anzunehmen, daß es vor den nächsten Parlamentswahlen, die 2002 anstehen, etwa echte Pressefreiheit geben würde oder daß diese Wahlen frei und fair wären. Ein echter Test der öffentlichen Unterstützung, die jede der sich allmählich herauskristallisierenden politischen Tendenzen mobilisieren kann, dürfte also erst einmal ausbleiben. Hier hat sich das Regime erneut für eine allmähliche Weiterentwicklung des bestehenden Systems entschieden. Eine sich gegen Ende des Jahres 2000 abzeichnende Entwicklung betrifft jene kleineren und zumeist marginalen Parteien, die mit der Ba' th-Partei unter dem Dach der (nach dem Muster der Nationalen Fronten in den früheren sozialistischen Staaten gebildeten) *Progressiven Nationalen Front* verbündet sind. Ihnen soll nun zum ersten Mal seit 30 Jahren der offene Vertrieb ihrer Zeitungen und die Einrichtung von Zweigstellen in

gen dementiert und davon gesprochen, daß die Pipeline nur getestet worden sei. Gleichzeitig hieß es, Präsident Asad habe US-Außenminister Powell bei dessen Besuch in Damaskus im Februar 2001 zugesagt, irakische Ölexporte nach oder durch Syrien unter die Aufsicht der Vereinten Nationen zu stellen.

den Provinzen erlaubt werden. Einige syrische Beobachter haben die sarkastische Frage gestellt, ob die meisten dieser Parteien überhaupt noch genügend Mitglieder haben, um zumindest ein Büro in jeder der 14 syrischen Provinzen zu besetzen.²¹ Eine breite Basis hat allenfalls die Ba' th-Partei selbst – mit gut 1,5 Millionen Mitgliedern –, die bislang auch noch als wichtiger Karrierekanal und als Netzwerk für Patronage aller Art fungiert.

Andererseits würde es Bashar al-Asad oder jedem, der an seine Stelle träte, schwerfallen, das neu entstandene Maß an freier und pluralistischer Debatte zurückzuschrauben, die mit dem Ende einer 30jährigen Ein-Mann-Herrschaft verbundenen öffentlichen Erwartungen völlig zu ignorieren oder die allgemeine Furcht, die mittlerweile fast völlig verschwunden ist, wiederherzustellen. Daß im Januar 2001 erstmals eine Lizenz zur Herausgabe einer Satirezeitschrift erteilt wurde, ist sicher ein positives Zeichen. Alles spricht dafür, daß Syrien kaum in der Lage sein wird, ein System chinesischen Typs mit Einparteienherrschaft und Marktwirtschaft zu etablieren, sondern sich vielmehr in Richtung des ägyptischen oder – im besten, aber in mittelfristiger Perspektive eher unwahrscheinlichen Fall – türkischen Herrschaftsmodells entwickeln wird. Das türkische Vorbild würde zwar einen vollkommen pluralistischen und demokratischen Wettbewerb auf parlamentarischer Ebene einschließen, aber gleichzeitig die Beibehaltung einer starken Kontrolle des Militärs und des Nationalen Sicherheitsrats über alle Angelegenheiten beinhalten, die das Sicherheitsestablishment als politisch essentiell erachtet. Es fällt auf, daß das türkische Modell vor allem von bedeutenden Teilen der syrischen Geschäftswelt bevorzugt wird.

Auf absehbare Zeit wird Syrien wahrscheinlich eher dem ägyptischen Vorbild nacheifern. Dies würde die Aufrechterhaltung eines im wesentlichen autoritären Systems bedeuten, das dennoch ein Minimum an Rechtssicherheit, weitgehende richterliche Unabhängigkeit sowie eine lebendige und offene politische Debatte garantieren würde. Dies schlosse auch ein,

²¹ Von den Parteien der »Front« besitzt nur die Syrische Kommunistische Partei eine lebendige Parteistruktur. Sie ist jedoch in zwei offizielle Flügel gespalten, von denen einer von Yusuf Faisal, der andere von Wisal Farha angeführt wird, der Witwe des legendären Parteivorsitzenden Khalid Bakdash, der die Partei von 1937 bis zu seinem Tod im Jahre 1995 führte. Der größere, von Faisal geführte Flügel soll ungefähr 12 000 Mitglieder haben.

daß sich oppositionelle Kräfte zu allen Themen äußern könnten, jedoch ohne die Chance, durch demokratische Wahlen einen Machtwechsel zu erreichen. Die Orientierung an diesem Modell würde und wird wahrscheinlich auch eine Verjüngung der herrschenden Ba' th-Partei zur Folge haben oder deren selbständige Umwandlung von einer ihrer Programmatik nach immer noch sozialrevolutionären Kraft hin zu einer moderneren, korporatistischen Volks- und Regimepartei, die allen funktionalen Gruppen der Gesellschaft, darunter auch dem privaten Unternehmertum, Platz böte. Und die politische und politisch-kulturelle Landschaft Syriens wird sicherlich bunter werden, insbesondere was das sogenannte zivilgesellschaftliche Leben, also den von Nicht-Regierungsorganisationen, politischen Initiativen und Vereinigungen aller Art gestalteten öffentlichen Raum betrifft.

Risiken

Es bleibt zu fragen, welchen Risiken die Herrschaft Bashar al-Asads und sein vorsichtiges, graduelles Reformprogramm kurz- bis mittelfristig ausgesetzt sind. Externe Gefahren gehen sicherlich von der Situation im Libanon aus. Ein bedrohliches Szenario wäre der Ausbruch von Feindseligkeiten an der libanesisch-israelischen Grenze oder, was wahrscheinlicher ist, im Gebiet der sogenannten Shebaa-Farmen. Dieser Landstreifen wird vom Libanon beansprucht, während Israel das Gebiet für Syrien zugehörig erklärt, es Syrien aber erst im Zusammenhang mit einer israelisch-syrischen Vereinbarung zurückgeben will. Ein zweites gefährliches Szenario würde den Versuch syrienfeindlicher Gruppen im Libanon beinhalten, die dort stationierten syrischen Truppen in eine Auseinandersetzung zu ziehen. Dies könnte durch »hit and run«-Überfälle auf syrisches Militär geschehen, könnte aber auch heißen, fremdenfeindliche, antisyrische Spannungen schüren und syrische Arbeitskräfte im Libanon anzugreifen. Den syrischen Präsidenten brächte dies in ein Dilemma. Wenn er auf solche Vorfälle nicht reagieren oder wenn seine Reaktion vom syrischen Sicherheitsapparat als zu nachgiebig angesehen würde, zöge er dessen Kritik auf sich; wenn er in einer Überreaktion hart zurückschläge, was wahrscheinlich Opfer unter der libanesischen Zivilbevölkerung zur Folge hätte, würde er sich und die syrische Regierung harter Kritik aus Europa und den USA aussetzen. Es ist offensichtlich, daß Bashar al-Asad und sein Team anstreben, das direkte syrische Engagement im Libanon zu verringern und die Zahl der dort stationierten Truppen weiter zu reduzieren (die Zahl der syrischen Truppen im Libanon hat nach Angaben militärischer Beobachter bereits in den letzten Jahren von vormals 35 000–40 000 auf 20 000 oder weniger abgenommen). Eine weitere Reduzierung wird jedoch nach Ansicht der syrischen Führung erst dann möglich sein, wenn ein umfassender Frieden zumindest in den trilateralen Beziehungen zwischen Syrien, dem Libanon und Israel erreicht ist.

Innenpolitisch dürfte tatsächlich die größte Herausforderung ein Ausbruch unorganisierter sozialer Proteste sein, falls sich die ökonomische Situation nicht verbessern oder sogar verschlechtern sollte.

Erwiese Bashar al-Asad sich dann als unfähig, die innere Stabilität aufrechtzuerhalten, könnten die alte Garde und der Sicherheitsapparat ihm die Unterstützung entziehen. Gegenwärtig ist ein solches Szenario jedoch eher unwahrscheinlich. Auch die liberale Opposition stellt keine reale Bedrohung dar, zumindest kurz- bis mittelfristig. Die liberalen Kräfte dürften darauf hinarbeiten, einen eigenen Präsidentschaftskandidaten aufzustellen, wenn Bashar al-Asads erste Amtszeit im Jahr 2007 zu Ende geht. Dies heißt aber zuerst, für das Recht einer Gegenkandidatur zu streiten: Gegenwärtig erlaubt die Verfassung keine Präsidentschaftswahlen mit mehreren Bewerbern, sondern sieht lediglich ein Referendum über einen Kandidaten vor, der vom Parlament auf Vorschlag der Führung der Ba' th-Partei nominiert wird. Ebenso kann man annehmen, daß die liberale Opposition für faire Parlamentswahlen kämpfen wird. Wahrscheinlich ist allerdings, daß sie sich bereits bald in etliche Fraktionen und Splittergruppen aufspaltet, deren jeweilige Anführer ihre eigene Popularität allzu häufig überschätzen dürften.

Islamistische Gruppen stellen keine wirkliche Bedrohung für das Regime dar – es sei denn, eine deutliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation und wachsender öffentlicher Unmut böten diesen Gruppen eine Gelegenheit, auf den Zug sozialer Proteste aufzuspringen. Die von einem oft schlecht informierten Pressedienst jüngst verbreitete Vorstellung, daß die Muslimbruderschaft immer noch den »politischen Arm des sunnitischen Establishments« bilde,²² entspricht der Realität nicht: Es gibt in der syrischen Gesellschaft sehr wohl eine breite konservative Strömung, einen gesellschaftlichen und kulturellen Trend hin zur Durchsetzung islamischer Sitten- und Verhaltenskodexe und zur offenen Darstellung der eigenen muslimischen Identität. Aber die Muslimbruderschaft stellt keine organisierte Kraft mehr dar, die das Regime im politischen oder gar, wie in den späten 70er Jahren, im militärischen Bereich herausfordern könnte. Die syrische Bevölkerung hat die Vorfälle der Jahre 1979 bis 1982 noch sehr gut in

²² Winds of Change in Syria, in: Jane's Foreign Report, 1.12.2000, S. 5–7.

Erinnerung, als eine Reihe von gewaltsamen Konfrontationen zwischen dem Regime und der islamistischen Opposition das Land erschütterte, und sie wünscht keine Wiederholung dieser Ereignisse. Auch konfessionalistische Auseinandersetzungen sind in näherer Zukunft eher nicht zu erwarten. Es ist bemerkenswert, daß jene Beobachter, die im *politischen Konfessionalismus*, insbesondere Spannungen zwischen der sunnitischen Bevölkerungsmehrheit Syriens und der alawitischen Minderheit, der auch der Präsident und viele der wichtigen Leute insbesondere im Sicherheitsestablishment angehören, die Hauptdynamik syrischer Politik gesehen haben, am ehesten dazu neigten, bewaffnete Auseinandersetzungen oder sogar die Desintegration des Staates für den Moment zu prognostizieren, an dem Hafiz al-Asad von der politischen Bühne abtreten würde.²³ Keines dieser Ereignisse ist eingetreten. Die inhärente Schwäche des sogenannten »konfessionalistischen Ansatzes« in der Syrienforschung besteht eben auch darin, daß eine solche Betrachtungsweise die Bedeutung der faktisch vorhandenen (wenngleich nicht immer effektiven) Institutionen und die Tragweite des gesellschaftlichen Wandels unterschätzt, der seit der Machtübernahme der Ba‘ th-Partei und dem Amtsantritt Hafiz al-Asads in den Jahren 1963 bzw. 1970 stattgefunden hat. Manche Beobachter haben übersehen, wie sehr sich ein übergeordnetes Interesse an der Bewahrung der inneren Stabilität tatsächlich zu einem Faktor entwickelt hat, der alle einflußreichen gesellschaftlichen Gruppen eint: das Militär und den Sicherheitsapparat, die Geschäftswelt, die Mittelschichten und auch die Funktionärsschicht der Ba‘ th-Partei. Dieses Phänomen hat den friedlichen Übergang von Hafiz al-Asad zu Bashar al-Asad maßgeblich unterstützt, und es könnte letzterem dazu dienen, den Aufbau seines eigenen Regimes ohne zuviel Widerstand potentieller Konkurrenten fortzuführen.

²³ Vgl. insbesondere Daniel Pipes, *Syrie: l'après-Assad*, in: *Politique Internationale*, (Frühjahr 1993) 59, S. 97–110.